

PARECER N.º 67/AMT/2021

I - INTRODUÇÃO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes emitiu o Parecer n.º 48/2021, de 29 de abril, no sentido negativo, por considerar que, acordo com a informação remetida, que a contratualização de serviços promovida pelo Município de Vagos (Município) com a empresa não confidencial não se encontrava, de forma clara, objetiva e comprovada, em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial em vigor.
2. Nesse sentido, foi determinado ao Município que, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, no prazo de 20 dias úteis, que desse cumprimento às seguintes determinações:
 - Preste todos os esclarecimentos sobre (todos) os vínculos contratuais com o operador (este ou outros), nos termos referenciados;
 - Elabore relatório de execução contratual, comprovando aderência das compensações financeiras/remuneração¹ fixadas, aos critérios de cálculo estabelecidos nos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP e no Regulamento, demonstre que pagamentos foram efetuados e demonstre os níveis de execução contratual, designadamente ao cumprimento de obrigações de exploração (realização de circuitos, horários, etc), bem como que medidas foram tomadas em caso de incumprimento;
 - Demonstre que se cumpriram, para cada operador, as obrigações de prestação de informação, designadamente os previstos no artigo 22.º do RJSPTP, reportando à AMT, de forma especificada eventuais incumprimentos;
 - Proceda à elaboração de relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos desde 2015.2, bem como as obrigações decorrentes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio³;

¹ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

² http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

- Aporte dados e/ou fundamentação adicional ao presente procedimento de emissão de parecer, que sejam entendidos por necessários e relevantes.
3. Através do Ofício n.º 363, de 29-05-2021 o Município respondeu, referindo que:
- *“No período de vigência da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, não foi celebrado qualquer contrato com esta autarquia com vista à prestação de serviços de transporte público de passageiros no Município de Vagos;*
 - *Esta Câmara Municipal não desconhece que o enquadramento legal impõe que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo, passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades e nível local, bem assim o facto de esses contratos deverem ser precedidos de procedimento de contratação pública, imparcial transparente e não discriminatório.*
 - *Contudo, esclarecer que a CIM Região de Aveiro (CIRA) se assumiu como Autoridade Regional de Transportes, em resultado da descentralização de competências da administração central. Posteriormente, o Município de Vagos delegou competências na CIRA através de contrato interadministrativo que é público no website do IMT;*
 - *Quanto ao SPTP da competência da CIRA, esta enviou a seu tempo toda a informação solicitada pela AMT, designadamente, os modelos B da AMT de todos os operadores SPTP a opera na Região de Aveiro, devidamente preenchidos.*
 - *Assim, o Município de Vagos não deu início a qualquer procedimento e contratação pública, uma vez que, no âmbito da CIRA, foi lançado um primeiro concurso público, com publicidade internacional, para a Concessão dos Serviços Públicos de Transporte de Passageiros, cumprindo assim o determinado pelo CCP e o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros. Esse concurso foi lançado em 6 de janeiro de 2020, mas, findo o procedimento ré-contratual, foi extinto, por ficar deserto. Atualmente, a CIRA, em colaboração com os 11 municípios, está a desenvolver os trabalhos preparatórios para avançar com um novo concurso, com vista à concessão do transporte público rodoviário de passageiros em toda a Região de Aveiro (...);*

- *Por sua vez, em 2020, foi recolhido o parecer prévio vinculativo da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes que fez parte da preparação do lançamento do concurso público internacional (...)*
 - *Como tal o Município de Vagos não celebrou contratos no âmbito da legislação atrás citada, nem praticou atos de prorrogação de prazo de vigência de contratos, nem de autorizações, nem efetuou pagamentos em termos de quaisquer compensações;*
 - *Excetua-se do referido no número anterior, os pagamentos inerentes ao protocolo com a não confidencial], cuja primordial incidência está relacionada com o transporte de alunos (...) que foram calculados com base nos custos médio associados a cada meio disponibilizado em operação na SPTP na região de Aveiro;*
 - *Consequentemente, e por força do atrás descrito, esta situação tem caráter temporário, cujo termo terá lugar aquando do início da execução da concessão, em sede da Comunidade Intermunicipal.*
 - *Quanto ao referido protocolo, este Município esteve sempre em permanente acompanhamento e monitorização do mesmo. Com efeito: a) do ponto de vista financeiro, a Câmara Municipal procede semanalmente á verificação, e confirmação, do serviço efetivamente prestado e valida, sempre que for caso disso, a faturação apresentada, É de notar que durante os períodos de suspensão da atividade presencial das escolar, forma também suspensos os transportes e não foram efetuados quaisquer pagamentos, nem atribuídas indemnizações compensatórias. Junta-se em anexo o mapa com os pagamentos efetuados nos últimos 6 anos; b) do ponto de vista do serviço prestado, a Câmara Municipal faz a sua monitorização numa ótica quantitativa e qualitativa, designadamente intervindo junta da empresa em matéria de confrontação e regularização de queixas e reclamações apresentadas pelos utilizadores, estabelecimentos de ensino e encarregados de educação. A este propósito, se refere inclusivamente que esta Câmara Municipal penalizou a operadora de transportes por atrasos reiterados no transporte rodoviário.*
4. De referir que o mapa com os pagamentos efetuados nos últimos 6 anos correspondem aos dados já transmitidos à AMT no âmbito do controlo anual de compensações, que assim se resumem:

não confidencial]

5. A 24-06-2021, a AMT considerou junto do Município que *“o protocolo celebrado com a não confidencial] configura um instrumento contratual que, ainda que celebrado previamente à entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, deveria ter sido conformado com a nova realidade. E por isso, foram efetuadas as considerações constantes do parecer desta Autoridade. Aproveitamos para questionar, desde já, tendo em conta a informação prestada, que pagamentos são efetuados a título de “compensações tarifárias” e “outros montantes”, uma vez que é referido que se trata apenas de transporte escolar (e não público) e o quadro anexo já inclui pagamentos com “passes escolares”. No entanto, é também referido que o transporte de alunos é maioritário em “carreiras de serviço público”. Face ao exposto solicitamos, desde já, informação sobre passageiros transportados/títulos vendidos quanto a estudantes e quanto ao público em geral.”*
6. Pelo ofício 376, de 25-05-2021, veio o Município apresentar *“documentação de suporte sobre o acompanhamento de monitorização do Protocolo, respeitantes às seguintes áreas: a) informação financeira, b) documentos contabilísticos, c) gestão de queixas e reclamações.”*
7. Na documentação apresentada consta *deliberação do Município de 2019 em que se procede “à revogação do aditamento ao protocolo celebrado entre o Município de Vagos e a não confidencial], em 3 de novembro de 2006”, protocolo esse onde “são definidas obrigações de serviço de transporte rodoviário e respetiva compensação financeira pelas referidas obrigações” e que “é entendimento das partes que o valor diário constante da cláusula segunda, número 1, do mesmo, seja presentemente, de não confidencial], valor este que garante a viabilidade económica do correspondente serviço de transporte rodoviário de passageiros”, pelo que foi mantido o protocolo em vigor.*
8. Consta também um pedido de atualização do valor contratado, em 2020, no valor de 3,96%, em complemento à TAT (que foi de 0,38%⁴) fundado, segundo o operador, na *“variação anormal das principais componentes integrantes dos custos de exploração, em concreto a variação dos custos dos dois principais fatores de produção, a saber, o gasóleo e as despesas com pessoal, para assegurar uma justa remuneração dos operadores de transporte público de passageiros”,* existindo informação técnica de discordância, por parte do Município.

⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2192/tat_2020.pdf

9. Consta também documentação relativa ao tratamento de reclamações, constatando-se que o Município procedeu efetivamente ao seu tratamento e resolução quanto àquelas que foram dirigidas ao Município.
10. No que se refere ao protocolo, ao qual a AMT acedeu por via do operador, do mesmo consta que:
 - O operador se compromete a efetuar transporte rodoviário de passageiros, durante o ano letivo;
 - Em contrapartida, é efetuado um pagamento diário de € não confidencial];
 - O protocolo é renovado automaticamente por iguais períodos de 10 meses salvo se alguma das partes denunciar o mesmo;
 - As atualizações do valor contratual são efetuadas sempre que existir atualização tarifária anual;
 - Em anexo consta a realização de 14 circuitos.
11. Face ao exposto, constata-se que, efetivamente, existe um contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, que foi renovado sucessivamente, mediante o pagamento de uma compensação.
12. Mais se esclarece que a CIM apenas comunicou, como seria de esperar, no âmbito do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, os dados (modelo B) relativos às obrigações de serviço público da sua competência, pelo que a AMT não dispõe de dados operacionais e financeiros quanto à exploração municipal de serviços de transportes.
13. Aliás, a CIM reporta igualmente a transferência de montantes relativos a título de PART, mas para o operador na sua globalidade, não sendo possível identificar os montantes que se refere à exploração municipal.
14. No que se refere a dados reportados pelo operador, já é possível identificar a informação relativa à disponibilização de serviços no Município, ainda que sejam apenas identificados serviços de transporte escolar – circuitos especiais e não serviços de transporte público de passageiros, como decorre do protocolo.
15. Foram apresentados dados de 2019 e 2020 quanto a:

Oferta
Serviços Escolares - Circuitos especiais
Circulações planeadas

Circulações realizadas
Quilómetros oferecidos /planeados
Quilómetros realizados
Veículos quilómetro oferecidos/planeados
Veículos quilómetro realizados
Lugares quilómetro oferecidos/planeados
Lugares quilómetro realizados

16. No entanto, não foram transmitidos dados de procura, títulos vendidos, nem quais os dados económicos e financeiros relativos a gastos e rendimentos.
17. Face ao exposto, a AMT emitirá, desde já, parecer nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos referidos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
18. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço⁵;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais⁶;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁷;

⁵ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁶ Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁷ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁸.

II – DO PARECER

Não submissão a parecer prévio

19. A título de introito cumpre, antes de mais, referir que com a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público (OSP) e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “concorrência-regulada”).
20. O legislador havia pré-determinado, nos artigo 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, um prazo de caducidade *ope legis* dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (autorizações provisórias), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, e que sustentam (ainda) parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
21. Nesse sentido, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as Autoridades de Transportes pudessem prorrogar, de forma condicionada, os títulos habilitantes para o transporte rodoviário de passageiros (ou seja, as referidas autorizações provisórias):
 - Assegurando que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela “caducidade automática”;
 - Por estarem causa serviços de interesse económico geral e qualificados de serviço público essencial, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.;

⁸ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

- Desde que, previamente a tal prorrogação, tenha sido iniciado o procedimento concorrencial⁹ para seleção de novo operador de transporte de passageiros, através do RJSPTP, do Regulamento e do CCP - procedimento esse que se inicia com a submissão das peças procedimentais a parecer prévio vinculativo por parte da AMT.
22. Como referiu a AMT¹⁰, o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, não determina a prorrogação automática de contratos ou autorizações provisórias, sendo que todos os atos de prorrogação do prazo de vigência de referidas autorizações ou contratos devem ser notificados a esta Autoridade, sendo que à prorrogação de contratos que incluam compensações/remunerações não deixam de se aplicar as competentes regras previstas no (CCP, articuladas com o RJSPTP e o Regulamento, bem como as relacionadas com autorização de despesa.
 23. De referir que a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIM) emitiu a prorrogação das Autorizações Provisórias para a exploração de serviço público de transportes regulares de passageiros, ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
 24. Ora, tal norma articula-se com o artigo 18.º e com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o CCP, que procede à transposição de diretivas europeias no domínio da contratação pública, e que estabelece que a seleção de qualquer operador que preste serviços públicos de transporte de passageiros que incluam obrigações de serviço público e respetivas compensações e/ou atribuição de direitos exclusivos, deve ser efetuada por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.
 25. Por outro lado, decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público” e “aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais.”*
 26. Portanto, quando se estatui que os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para dar gradualmente cumprimento a esta exigência durante o período transitório, o

⁹ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

¹⁰ http://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_152_2015_9jun.pdf

que está em causa é, nesse período, iniciar o processo que leve à contratação efetiva, sendo o valor final a salvaguardar o de que exista uma decisão de submissão à concorrência, antes do fim do período transitório.

27. Neste contexto, foi emitida uma informação sob a epígrafe “Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”¹¹, na qual se recorda que a adoção de um procedimento de atribuição de serviços de transporte público de passageiros diferente do concurso público (*maxime*, ajuste direto) é limitada.
28. No caso presente, a CIM submeteu a parecer prévio da AMT o concurso público internacional para a rede de transportes da região, onde se incluem estes serviços, tendo sido emitido parecer positivo.
29. Contudo, depois do procedimento ser lançado, o mesmo acabou por não obter propostas, pelo que se aguarda a submissão, pela CIM, de novas peças procedimentais, de forma viabilizar a emissão de parecer por esta Autoridade e posterior relançamento do concurso, tendo em conta que o prazo das autorizações provisórias termina em 3 de dezembro de 2021.
30. Será também de referir ainda que o contrato foi assinado em março de 2006, ainda antes da entrada em vigor do Regulamento e do RJSPTP, o que poderia justificar a sua permanência em vigor, nos termos do artigo 8.º.
31. Contudo, o contrato foi celebrado apenas por um ano, pelo que deveria ter sido conformado com aquele Regulamento, bem como com o RJSPTP, o que não se verificou.
32. Ainda que assim não fosse, foi já ultrapassado o prazo de 10 anos, previsto no artigo 4.º do Regulamento, para a contratação de transporte público rodoviário de passageiros, pelo que a imperatividade da submissão à concorrência é inevitável.
33. Ainda que tal se possa considerar cumprido com o procedimento concursal regional, certo é que até à sua adjudicação, poderão decorrer vários meses, pelo que importa analisar a viabilidade da manutenção em vigor do protocolo em causa.
34. Por outro lado, nos termos do artigo 34.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de

¹¹ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor.

35. Nos termos do artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o parecer da AMT, é: (i) obrigatório, por ser exigível nos termos legais; (ii) vinculativo, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão; (iii) prévio, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.
36. Nos termos do disposto no artigo 163.º e seguintes do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são *anuláveis*, sem prejuízo dos demais poderes da AMT, de âmbito sancionatório, estatuídos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
37. O mesmo artigo também estabelece que não se produz o efeito anulatório se o fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via ou se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.
38. Ou seja, e no caso concreto, numa ótica de proporcionalidade, é necessário considerar os dois interesses públicos em presença – por um lado, um vetor relacionado com a promoção e defesa da concorrência, assegurando o acesso ao mercado do transporte rodoviário de passageiros de todos operadores que entendam procurar esse acesso, tendo em conta os princípios da imparcialidade, transparência e não discriminação (via procedimento concorrencial), bem como a necessidade de notificação prévia da AMT para avaliação da *compliance* legal face ao enquadramento citado e, por outro, o vetor relacionado com o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos, evitando situações de rutura ou risco de rutura iminente de serviços, que possam conduzir a situações de emergência.
39. Aliás, haverá que relevar que o serviço público de transportes de passageiros é um serviço público essencial, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, alterada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de junho, não podendo ser interrompido, designadamente por questões formais.
40. Tal equivale a dizer que a obrigatoriedade de submissão a parecer e o estabelecimento das consequências legais, destinam-se a salvaguardar que não são iniciados e desenvolvidos procedimentos sem que seja garantida a *compliance* legal dos mesmos.

41. Não obstante, caso tal parecer não tenha sido emitido, haverá que verificar se tal *compliance* legal se encontra assegurada, pois se assim for, a anulação de um ato administrativo perde o seu efeito e pode provocar uma dano no interesse público que se pretendia evitar desde o início, e que se revele superior a qualquer benefício.
42. E no caso concreto, afigura-se estar em causa ao interesse público relacionado com a mobilidade dos cidadãos.
43. De referir também que a capacidade de intervenção da AMT não se esgota na emissão de pareceres prévios, detendo poderes de supervisão, fiscalização, inspeção e auditoria, que podem ser exercidos a todo o tempo, como aliás tem vindo a acontecer, de forma consistente, no âmbito do mercado do transporte rodoviário de passageiros.
44. Neste contexto, em diversos casos de não submissão de peças procedimentais a parecer prévio vinculativo, a AMT tem, por iniciativa própria, analisado tais procedimentos, tendo emitido, mesmo que *a posteriori*, pareceres positivos – quando, após análise, se verifica que existe *compliance* legal – e pareceres negativos – quando tal *compliance* não existe, dando origem a determinações vinculativas de alteração contratuais ou mesmo de suspensão de pagamentos.
45. No caso concreto, efetivamente o procedimento não foi sujeito a parecer prévio da AMT, sendo por isso impositivo que se proceda à sua análise, para se comprovar a sua *compliance* legal, que se pretende garantir com a emissão de parecer prévio e sem prejuízo das determinações vinculativas a que haja lugar para garantir aquela *compliance*, e, ainda, sem prejudicar o interesse público da mobilidade dos cidadãos, sobretudo no atual contexto de maiores dificuldades causadas pela Pandemia Covid19.

Da análise

46. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
 - «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;

- «Serviço público de transportes de passageiros municipal» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se envolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.
47. Nos termos do disposto no artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, e, nos termos do artigo 7.º, as CIM são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais.
48. Neste âmbito, e nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão acometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
49. Contudo, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos¹².
50. Nos termos do artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem não apenas delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, mas também acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão legalmente cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as devidas adaptações.

¹² A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

51. Tal afigura-se essencial para assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região e conformando-o com o RJSPTP de forma a:
- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
 - Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
 - Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
 - Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
 - Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.
52. Considera-se que assim é dado cumprimento ao artigo 13.º do RJSPTP, o qual estabelece a necessidade de planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros por cada autoridade de transportes.
53. Ora, o Município celebrou com a CIM um contrato interadministrativo, delegando todas as competências, estando os serviços em causa previstos na rede a concurso no procedimento concursal regional em preparação pela CIM.
54. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haveria a apontar quanto à iniciativa de disponibilização de serviços públicos de transporte de passageiros por um Município, sendo que, no caso concreto, se constata que a delegação de competências na CIM é parcial, já que o Município manteve, na sua titularidade a gestão deste contrato.

55. De sublinhar que deve ser assegurado, independentemente da delegação de competências, que não se verificam pagamentos de diversas entidades dirigidos ao mesmo serviço, designadamente no âmbito do Decreto-lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril¹³.
56. Por outro lado, do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento¹⁴ no CCP e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
57. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;
 - «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;
 - «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.
58. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de

¹³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2641/linhas_orientacao_poscp.pdf

¹⁴ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

59. O artigo 21.º do RJSPTP estabelece que o contrato de serviço público é obrigatoriamente reduzido a escrito, dele devendo constar de forma clara os direitos e obrigações de cada uma das partes e as características do serviço público de transporte a prestar, designadamente, e quando aplicável, o modelo de remuneração do operador de serviço público, incluindo a eventual compensação por obrigações de serviço público previstas no contrato e os critérios para a sua determinação, quando sejam impostas.

60. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo de suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost";

- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;
- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

61. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁵ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.

62. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

63. De referir que, de acordo com a Comissão, *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"^{16, 17}*.

¹⁵ Tal como referem as Orientações da Comissão "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

¹⁶ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

¹⁷ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas

64. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.¹⁸
65. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*.
66. Dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou*

teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁸ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável¹⁹, igual ao efeito financeiro líquido”.

67. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que “a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador.”.
68. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
 - *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
 - *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.*
69. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que “o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.
70. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²⁰ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma

¹⁹ Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.

²⁰ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, *proibidas*, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois, como referido, são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

71. Por outro lado²¹, nos termos do Acórdão n.º 19/2019, de 25 de julho do Tribunal de Contas²² (acrescentamos nós, de acordo com as recomendações da AMT²³), o procedimento pré-contratual deve incluir, uma fase instrutória em que se cumprirão, para efeitos dos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, as seguintes obrigações:

- *“Enunciação de forma expressa e detalhada de elementos específicos, objetivos e quantificáveis para o cálculo da compensação por obrigações de serviço”;*

²¹ No caso concreto, esta contratação de caráter transitório, poderá estar no âmbito da contratação excluída enquadrável no disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, sem prejuízo da celebração de contratos nos termos do n.º 3 do artigo 201.º do Código do Procedimento Administrativo e também nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

²² <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf> “[n]o cálculo das incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial um conjunto regras sobre custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável, igual ao efeito financeiro líquido.” Refere ainda aquele órgão jurisdicional, que “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, devem ser tidos em conta os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador, devendo “o cálculo dos custos e das receitas [...] ser efetuado em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor”. Mais defende o aquela entidade que o “complexo normativo constituído pelos artigos 23.º e 24.º do RJSPTP, 4.º, n.º 1, alínea b), 6.º, n.º 1, e anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 impõe um conjunto de atos de avaliação de custos do serviço público, de acordo com regras fixadas em normas gerais e abstratas que têm de ser aplicadas ao caso concreto pelo ente administrativo, sendo conditio sine qua non dessas operações a prévia enunciação de forma expressa e detalhada das contrapartidas relativas às obrigações de serviço público, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis comprovados pela autoridade pública de transportes”.

²³ Informação sobre Auxílios de Estado e compensações: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

- *Cálculos comparativos da totalidade de custos e receitas da empresa privada num cenário de existência de obrigações de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos fossem explorados em condições de mercado”; e*
- *Valoração do efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências positivas e negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e receitas do operador de serviço público”.*

Transporte escolar

72. Antes de mais de referir que apesar das partes contratantes entenderem que está apenas em causa o transporte escolar, na verdade o protocolo abrange o transporte público de passageiros, ou seja, está disponível para o público em geral.
73. De esclarecer que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, o transporte escolar é assegurado por contratação de circuitos especiais onde não existe transporte público ou através da aquisição de passes em carreiras de serviço público (quando existe transporte público).
74. Se for necessário efetuar um novo circuito de transporte escolar onde não existe de transporte público, a contratação é feita, por parte da autoridade de transportes (como habitualmente) segundo as regras do Código dos Contratos Públicos (CCP), como qualquer outra contratação de serviços.
75. A contratação de serviços especiais não tem necessariamente de ser efetuada com o operador que se encontra a operar na região, ao contrário do pagamento de passes escolares, que terá de assentar na aquisição de passes ao operador que, em qualquer momento, esteja a operar carreiras de serviço público (por autorização provisórias ou contrato de serviço público).
76. De referir que esta contratação não está sujeita a emissão de autorização provisória, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, por não se tratar de transporte público, mas sim especializado para uma categoria determinada de passageiros, como também não está sujeita a parecer prévio da AMT, que se encontra destinado ao transporte público de passageiros.
77. Apenas quando esteja em causa a utilização de carreiras de serviço público de transporte de passageiros por estudantes, em que a autarquia financia a aquisição de passes e também compensa ou remunera a exploração do serviço, nessa situação será

necessário o parecer prévio desta Autoridade, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

78. Se estiver em causa a aquisição de passes na qual é pago o valor unitário do título de transporte por cada aluno, e/ou o pagamento de outros descontos tarifários, sem compensação/indemnização/remuneração dirigida à exploração, tal deverá estar enquadrado em instrumento administrativo, regulamentar ou contratual da autoridade de transportes e deve ser notificada à AMT, nos termos do artigo 10.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro²⁴ mas não está sujeita a parecer prévio.
79. Portanto, o tipo de procedimento a lançar pela autoridade competente quanto a circuitos especiais, segue as regras do CCP, não se aplicando o Regulamento (CE) 1370/2007 (a não ser que todo o tipo de serviços de transportes – público e especializado – seja incluindo no mesmo contrato de serviço público.).
80. De referir, por outro lado, que segundo o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, as autoridades de transportes podem permitir a utilização de veículos ao serviço do transporte escolar por outros passageiros, quando estes não se realizem em percursos ou serviços explorados por operadores de transporte público de passageiros e exista capacidade excedente para além do transporte de alunos, nos termos do n.º 4 do artigo 37.º do RJSPTP e do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro. De acordo com o mesmo diploma, a utilização do transporte escolar para efeitos de transporte público flexível deve ser objeto de acordo com os operadores que realizam o transporte escolar existente.
81. De acordo com o artigo 2.º do mesmo diploma, o transporte flexível aplica-se a situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular não dê uma resposta ajustada às necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa densidade populacional, devendo complementar e não substituir o sistema de transportes já existente, sendo que o artigo 13.º do mesmo diploma dita que pode existir serviço de transporte flexível em substituição do serviço regular.
82. De acordo ainda com o artigo 11.º do mesmo diploma, a autoridade de transportes competente pode autorizar a implementação de serviços de transporte flexível a título provisório, experimental e de duração limitada ao prazo máximo de seis meses, com base em fundamentado interesse público, previamente e com vista à ponderação de

²⁴ Bem como ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019.

formação de um futuro procedimento de atribuição e contratualização decorrente dos artigos 4.º a 10.º do RJSPTP.

83. No caso concreto, o protocolo incide sobre linhas autorizada para o transporte público de passageiros, incluindo alunos, e não perante um serviço que esteja destinado exclusivamente a alunos (circuito especial).
84. Se as linhas em causa se justificam apenas como transporte escolar, uma vez que funciona durante o período escolar e os utilizadores não estudantes são residuais ou não existentes, tal deverá ser devidamente comprovado, para que, eventualmente, se possa equacionar a sua clarificação como circuito especial de transporte escolar que possa ser utilizado pelo público em geral, desde que exista capacidade disponível.
85. Contudo será de alertar que impor a restrição de acesso do público em geral a este transporte, apenas para que o mesmo seja subtraído do regime do transporte público e das respetivas exigências, poderá ser prejudicial para a população, ainda que eventualmente em número reduzido, que utiliza este serviço, além de que pode implicar uma redução de receitas, agravando a sustentabilidade do serviço.

Compensações/remuneração

86. Retomando o parecer, no caso concreto, resulta do protocolo que se trata de transporte público de passageiros, sendo que, analisando a fundamentação do procedimento, não resulta evidência de que se procedeu à contabilização de gastos e rendimentos associados à prestação daquele serviço.
87. Ou seja, não existem dados que permitam aferir da existência de défice de exploração que deva ser coberto por compensações ou a comprovação de que se procede ao pagamento de uma remuneração destinada a suprir os custos de exploração, incluindo um “lucro razoável”.
88. Não estão, por isso, identificadas as incidências positivas e negativas do prosseguimento daquelas obrigações de serviço público que, caso não se verificasse o pagamento de serviço público, impossibilitariam a continuidade da prestação do serviço nos termos estipulados.
89. De referir que, face aos valores apresentados, o Município não só procede ao pagamento de passes escolares, que constituem receita do operador, como ainda procede ao pagamento de remuneração, não estando também contabilizadas outras eventuais receitas de vendas de títulos ao público em geral.

90. Parece resultar, assim, que o operador não só remunera os custos de exploração como ainda obtém uma rentabilidade muito superior ao que poderia ser razoável, o que contradiz as normas correspondentes e constantes da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.
91. Aliás, mesmo tratando-se de circuitos especiais de transporte escolar, não resultam evidências da fundamentação do preço contratual, nos termos do artigo 47.º do CCP, que estabelece que *“O preço base, que deve ser definido pela entidade adjudicante no caderno de encargos, é o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato”* e que *“a fixação do preço base deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através da consulta preliminar prevista no artigo 35.º-A, ou os custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo”*.
92. Face ao exposto, e sem prejuízo dos necessários esclarecimentos quanto à fundamentação do racional dos pagamentos efetuados, quanto aos períodos anuais de contratação – que se manterão já que o procedimento da CIM não estará adjudicado a breve trecho - considera-se que devem ser introduzidas alterações ao protocolo, no sentido de suprir diversas insuficiências, de forma a garantir a permanente conformidade legal da contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros.
93. Tal como foi referido, as linhas em causa serão integradas no futuro contrato regional conduzido pela CIM, mas uma vez que a segunda versão das peças procedimentais ainda não foram submetidas a parecer desta Autoridade, sendo necessário ainda lançar e concluir o procedimento, submeter o mesmo a visto do Tribunal de Contas e deixar correr um (previsível) período de transição inicial, será expetável que os serviços de transporte em causa venham a subsistir por um período considerável.

Obrigações contratuais

94. Assim, é de sublinhar que:
- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público devem ser descritas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;

- Devem ser impostas obrigações de serviço público, como sejam obrigações de informação e reporte, detalhados, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
- Deve ser imposta a detenção de sistemas contabilísticos adequados, que introduzam transparência, e permitam separar as contas de diferentes atividades e ainda permitem detetar situações de sobrecompensação ou outras de desajustamento face a dados reais;
- Devem ser estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- As obrigações impostas devem objetivas e vinculativas, devendo ser estabelecidas sanções, bem como definido um valor mínimo e máximo, tal como decorre do artigo 45.º do RJSPTP.

95. As obrigações contratuais devem ser estabelecidas de forma plenamente clara, objetiva e transparente, assim se justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.²⁵

96. Por outro lado, na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários

²⁵ Refere a Comissão Europeia (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014) que a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para não o serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no acórdão Altmark, cujos princípios estão acolhidos nos requisitos legais constantes do Regulamento e que, entre outras, estabelece que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir, de modo claro e transparente, as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas; (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva; (iv) Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações; (v) Como critério de eficiência deve existir num procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento de um serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada²⁶, bem como potenciar a maximização de recursos públicos.

97. A atualização contínua da informação financeira e de gestão da exploração - afigura-se essencial para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual²⁷, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa.
98. Ora, deve ser garantido que qualquer obrigação de serviço público é objetiva e mensurável e que qualquer obrigação é suscetível de sancionamento em caso de incumprimento. Recorde-se que as obrigações devem ser objetivas, para que seja possível fazê-las cumprir e assim justificar o dispêndio de dinheiros públicos motivados pela imposição de uma obrigação que o operador não cumpriria caso considerasse apenas o seu interesse comercial. Caso não seja objetivada a sua aplicação, então será dada a possibilidade ao operador de prestar o serviço que entenda conveniente e não aquele a que é especificamente obrigado.
99. No caso concreto, não são sequer estabelecidas obrigações genéricas quanto ao cumprimento de horários e percursos (os mais relevantes do ponto de vista do passageiro), acrescentando o facto de dever ser objetivado o que se considera por incumprimento. A título meramente exemplificativo:
- Cumprir índice de regularidade, em que o número de serviços suprimidos/número de serviços programados não pode ser inferior a x%;
 - Cumprir índice de pontualidade, em que o número de serviços com atraso de x minutos no destino/número total de serviço efetuados, não pode ser inferior a x%;
100. Se tal não for clarificado, remetendo-se simplesmente para os horários e percursos existentes, formaliza-se a imposição de um nível de cumprimento de 100%, em que

²⁶ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

²⁷ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

qualquer minuto de desvio dá lugar ao incumprimento, o que não se considera exequível.

101. Acresce ainda ser notória a inexistência de outras obrigações contratuais mínimas, como sejam, o cumprimento de regras atinentes à higiene e conforto dos veículos e do dever de urbanidade, a falta ou atraso no envio de informação ou prestação de informação adulterada, atos que impeçam ou dificultem o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, incluindo ao nível da manutenção e conservação de equipamentos e sistemas de recolha e tratamento de dados de exploração, acesso a veículos e instalações ou outros, a violação das regras tarifárias e de bilhética.
102. Por outro lado, não são estabelecidas obrigações de prestação de informação minimamente exigentes. Sublinha-se que a imposição de obrigações, designadamente de informação²⁸, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público. Efetivamente, existe atualmente, a nível nacional, uma falha de mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores²⁹, de um lado, e autoridades de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”. Por outro lado, a ausência de contratos efetivamente vinculativos e com obrigações claras potencia essa falha de Estado e de mercado, que ora se deve mitigar e ser eliminada.
103. De referir que existência de indicadores de monitorização e supervisão, tal como consta da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁰, produzida pela AMT, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, é relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes.
104. Noutro passo, as autoridades de transportes estão sujeitas à obrigação de elaboração dos reportes previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019 e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento³¹, neste último caso desde 2015³², sendo que os operadores devem

²⁸ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

²⁹ Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

³⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³² De sublinhar que as obrigações referidas no ponto anterior devem igualmente ser cumpridas quanto aos serviços já executados.

colaborar na prestação de informação, (o mesmo acontecendo quanto aos reportes previstos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.^{33 34 35}

105. Nesse sentido, considera-se relevante que a presente relação contratual consagre a prestação de informação necessária à elaboração destes relatórios, constituindo uma obrigação de serviço público inerente ao contrato, cujo incumprimento deve ser sancionado.
106. De referir que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros³⁶, sendo que tal se revela da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público³⁷. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias³⁸.
107. Mais se considera que a informação transmitida pelo operador deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares.

³³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2574/consulta_publica_projeto_linhasorientacao_artigo_6_dl14-c_2020_7abr.pdf e http://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

³⁴ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

³⁵ Quanto a este aspeto, chama-se à atenção do Município para o recente Guião emitido pelo Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes, com a participação da AMT - “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros” - https://gtatransportes.files.wordpress.com/2020/12/vtm_servulo_guiao-imt-versao-final-1.pdf

³⁶ “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

³⁷ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

³⁸ Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

108. Nesse sentido, não só para a formação/fundamentação do preço contratual/compensação/remuneração num contrato de serviço público com obrigações de serviço público, mas também para monitorização e fiscalização contratual, deve o Município obter e o operador apresentar, dados de forma adequadamente segmentada dentro de cada rubrica e devidamente fundamentados, ou seja, acompanhados de documentação de suporte que os sustentem/justifiquem. Tal recomendação justifica-se porque a competência para fundamentar o preço contratual, nos termos do CCP e do RJSPTP impende sobre a entidade adjudicante/autoridade de transportes.
109. Neste sentido nas tabelas abaixo são apresentados alguns exemplos – não taxativos - das rubricas que devem ser devidamente segmentadas e fundamentadas, bem como dos respetivos documentos/indicadores de suporte, que deverão ser tidas em conta, não só para a formação do preço contratual, mas também para validação de dados que sejam apresentados durante a execução contratual (fiscalização/monitorização):

Custos	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Manutenção	Valores afetos ao pagamento das reparações/manutenções do material circulante (pessoal, lubrificantes pneus, peças e acessórios, entre outros)	<ul style="list-style-type: none"> • (mapa de pessoal afeto à manutenção com indicação da remuneração média anual e indicação do n.º de horas de manutenção/veículo); • indicação de n.º de veículos afetos à linha
Amortizações	Valor afeto ao pagamento gradual de uma dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de material circulante com idade de cada veículo afeto à exploração; • valor de aquisição e ano de aquisição do veículo
Seguros	Valor afeto ao pagamento de determinado montante para cobertura de riscos ou danos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa com Identificação dos diferentes Seguros e respetiva % de imputação
Combustíveis	Valores afetos ao pagamento de gasóleo, gás, etc	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo Total por linha • Valor médio consumo/veículo
Encargos com motoristas	Valor afetos ao pagamento de salários, TSU e outras remunerações (horas extraordinárias)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º de motoristas afetos ao serviço/linha; • Mapa de pessoal com encargos ou indicação da remuneração média anual
SG&A	Serviços gerais e Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Custos totais SG&A desagregados

Receitas	Descrição	Documentos/indicador de Suporte para validação
Receitas de passes escolares	Valores afetos ao recebimento de valores pagos pela	<ul style="list-style-type: none"> • Plano escolar com indicação nomeadamente do n.º de alunos

	autoridade de transporte na aquisição de passes de estudantes do município.	a transportar, percursos, e valor de cada passe por aluno
Receita de outros passes	Valor afeto ao recebimento de valores relativos a passes pagos pelo cidadão em geral.	<ul style="list-style-type: none"> Documento com desagregação da receita por tipo de passe com individualização das diferentes compensações quando existam, designadamente, PART, 4_18; sub_23; intermodal/andante; social+
Outras Receitas	Valor afeto ao recebimento de outras receitas, tais como títulos simples, carteiras de módulos, publicidade	<ul style="list-style-type: none"> Documento com desagregação das diferentes outras receitas, e no caso de receita tarifária identificar por tipo de título

110. Esta questão é igualmente crítica, uma vez que deve existir evidência dos procedimentos de validação e auditoria aos dados apresentados pelo operador.
111. A este propósito, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e de acordo com os circunstancialismos locais no que se refere a compensações tarifárias³⁹. Nesse sentido, aplicando-se o referido diploma, também os valores estimados de compensação poderão ser ajustados face aos serviços efetivamente prestados.
112. Sublinha-se que nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, o Município deverá promover, junto dos operadores, a transmissão à AMT de informação⁴⁰ sobre todas as compensações/ remunerações/ financiamentos recebidas por aqueles neste período, ao abrigo de qualquer instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo, bem como a informação disponível sobre os impactos na operação de transportes na região, em resultado das medidas impostas no Estado de Emergência, por razões de saúde pública.
113. Tal informação assume relevância para a avaliação a ser efetuada por esta Autoridade, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril⁴¹, que

³⁹ Implementação de Serviços Mínimos de Transporte de Passageiros/transporte escolar https://www.amt-autoridade.pt/media/2492/covid-19_servicosminimostransportepassageiros.pdf e Financiamento e Compensações aos Operadores de Transportes Essenciais, no âmbito da Pandemia COVID-19 - Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de abril https://www.amt-autoridade.pt/media/2437/faq_compensacoestarifarias.pdf

⁴⁰ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴¹ <http://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-da-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes-prevista-no-decreto-lei-n%C2%BA-14-c2020-de-7-de-abril/>

terá em conta todo o financiamento público dirigido aos operadores de transportes e não apenas o resultante dos mecanismos previstos no diploma referido (PART, Social+, 4_18, Sub23 e PROTransP), para confirmação da não existência de sobrecompensação e/ou de vantagens não justificadas aos beneficiários que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.

114. Em suma, face ao novo (e atual) contexto de forte redução da procura/diminuição de receitas no setor do transporte público de passageiros resultante da Pandemia SARS CoV2/Covid 19, considera-se que se deve ponderar a reavaliação dinâmica dos modelos económico-financeiros, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, bem como o modelo contratual, procurando mitigar os efeitos de exposição à variação anormal de circunstâncias.
115. Nesta sequência, e face ao atrás exposto, tendo em conta os sistemas contabilísticos e uma monitorização contratual rigorosa, se possa proceder aos ajustamentos que sejam necessários ao montante de compensações.
116. Por outro lado, deve ser garantido que o operador cumpre todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁴² e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT⁴³.
117. Por outro lado, o artigo 45.º do RJSPTP determina a fixação de limites mínimos e máximos para as sanções aplicáveis a todos os incumprimentos contratuais, podendo, além de multas contratuais, existir a suspensão de pagamento de compensações. Deve existir a previsão de cominações para qualquer incumprimento contratual, devendo ser claras, objetivas e mensuráveis, pois caso contrário, não constituem um incentivo ao cumprimento das obrigações contratuais - que são sustentadas com esforço financeiro público - com impacto na população.
118. No caso concreto, tal não se verifica, o que deverá ser suprido. Esta questão é crítica, pois não foram apresentadas evidências de que, no protocolo em vigor, o operador tenha cumprido com as respetivas obrigações de informação ou mesmo com as obrigações operacionais e, por outro lado, não existem evidências de que o Município tenha supervisionado a sua aplicação e aplicado sanções contratuais.

⁴² Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴³ Análise da Autoridade da Concorrência ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundação e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrenca.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

119. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, bem como a disponibilização de informação clara e acessível sobre todos os aspetos da exploração, incluindo a disponibilização de livro de reclamações⁴⁴ no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
120. De sublinhar o livro eletrónico deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios⁴⁵
121. É também essencial⁴⁶, igualmente, que o operador proceda à elaboração do e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.⁴⁷
122. Por outro lado, não pode deixar de ser considerado na presente análise o facto de o Município pretender celebrar o presente contrato, ao mesmo tempo que integra uma CIM que pretende igualmente celebrar outro contrato que, futuramente, integrará os serviços de transporte ora em causa.
- Será da maior relevância avaliar o eventual impacto, no modelo económico da Concessão da CIM dos contratos *ad hoc* – à margem da CIM – celebrados entre o Município e operadores. Importa destacar que os contratos “ad hoc”,

⁴⁴ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

⁴⁵ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>

⁴⁶ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

⁴⁷ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

como o ora em causa, têm por finalidade garantir a continuação das carreiras de transporte público coletivo de passageiros, mediante a atribuição de uma compensação financeira pelo Município ao operador em referência, em termos semelhantes ao que vinha acontecendo, para operadores e redes atuais, de acordo com um modelo específico, não totalmente coincidente com o modelo futuro;

- Não obstante não se deva verificar a sobreposição temporal entre os contratos “*ad hoc*” e o Contrato de Serviço Público a celebrar pela CIM, não será despidendo ponderar o eventual risco de “canibalização” do concurso regional, caso os contratos se afigurem economicamente mais vantajosos para os operadores incumbentes do que o futuro contrato regional;
- Ou seja, na hipótese de *opt-out* do Município⁴⁸, o efeito da redução das receitas tarifárias, mantendo-se tudo o demais constante – *ceteris paribus* – teria como consequência imediata a deterioração dos resultados operacionais do contrato regional e uma redução da TIR, chamada de atenção esta que, não poderá deixar de ser recordada, de forma a minimizar os riscos de eventuais pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro por parte da operador no decurso da execução contratual:
- Não pode deixar, assim, de ser recomendado ao Município e à CIM, enquanto Autoridades de Transportes competentes, que procedam a uma reanálise dos pressupostos dos Modelos contratuais – *máxime* no que respeita às projeções da procura, nos vários Municípios –, no sentido de verificar se existem variáveis que possam influenciar (e alterar), de forma substancial, os referidos pressupostos.
- Afigura-se relevante que seja claro e comprovado que as compensações/remunerações atualmente pagas se poderão justificar por estar em causa a existência de diversas redes e diversos operadores, com modelo contratuais próprios, sendo que um modelo mais abrangente e com os efeitos de uma rede mais amplas poderá não justificar tais compensações.

III - DETERMINAÇÕES

⁴⁸ Hipótese que não é suscitada mas que se coloca, em termos hipotéticos.

123. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades supra referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
124. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
125. Contudo, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual deve propugnar por alcançar pressupostos de transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos ⁴⁹ ⁵⁰ (por via de uma não sobrecompensação do operador),.
126. Assim, determina-se, nos termos das alíneas a), g), j) e k) do n.º 1 e alínea a) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, alínea a), d), g) e h) do n.º 1 do artigo 40.º, e artigo 46.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, a modificação do atual contrato de serviço público nos seguintes termos⁵¹:
- Definição objetiva e mensurável de obrigações de serviço público⁵², sobretudo no que se refere a obrigações operacionais (horários, etc), estabelecendo indicadores de cumprimento: Por exemplo: – Índice de Regularidade – O número de serviços suprimidos / o número total de serviços programados não poderá ser inferior a x%; – Índice de Pontualidade – O número de serviços com

⁴⁹ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

⁵⁰ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão..

⁵¹ Ter em conta as orientações emitidas pela AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

⁵² Sem prejuízo de outras alterações que possam resultar de orientações sobre o conteúdo de contratos de serviço público -. Tendo em conta, designadamente: (i) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

atraso de x minutos no destino / o número total de serviços efetuados, não poderá ser inferior a x%.”

- Deve prever-se que o operador deve transmitir os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e os previstos para os relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento^{53 54} e deve ser garantido que o operador transmite os dados necessários ao cumprimento das obrigações consubstanciadas na elaboração daqueles dois relatórios^{55 56}, devendo o incumprimento de tais obrigações ser expressamente sancionado⁵⁷;
- Deve ser garantido que o operador dispõe adequados sistemas contabilísticos, nos termos do Anexo ao Regulamento e deve ser expressa a possibilidade de proceder a acertos e ajustes a valores de compensações, sempre que se justifique, de acordo com dados reais que sejam apurados, designadamente por via de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador;
- Prever, para efeitos de formação de preço contratual ou valor de compensações, a adequada apresentação e validação de dados operacionais e económico-financeiros, de forma segmentada e comprovada, nos termos expostos no presente parecer;
- Assegurar a transmissão de informação dos dados previstos nos termos do artigo 22.º do RJSPTP, que incluem dados de operação, económicos e financeiros, uma vez que o incumprimento daquelas obrigações, bem como de obrigações de serviço público, consubstanciam contraordenações, puníveis nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP;
- Cumprir o artigo 45.º do RJSPTP, que estipula que ao incumprimento de todas as obrigações contratuais devem ser associadas penalizações contratuais, com valores mínimos e máximos (dissuasores do incumprimento), bem como sanções acessórias associadas ao pagamento de

⁵³ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁵⁴ Para ambos os relatórios, o operador deve transmitir a informação necessária, considerando-se que a previsão de um dever geral de colaboração é insuficiente, a menos que seja sancionado contratualmente.

⁵⁵ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁵⁶ Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 - Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁵⁷ É absolutamente essencial a previsão de consequências para o incumprimento de obrigações contratuais pois, caso contrário, não será justificável o dispêndio de dinheiros públicos.

compensações/remunerações, em caso de não cumprimento de obrigações contratuais;

- Deve ser garantido que se cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho;
- Deve ser asseverado que se cumprem as regras de atualização tarifária, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
- Deve ser expresso, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 290.º-A do CCP, a designação do Gestor do Contrato, designadamente: (i) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares da do operador (ii) assegurar a ligação quotidiana entre a operador e o Município; (iii) elaborar relatórios, a remeter à concedente, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do operador; (iv) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias.

127. Quanto aos serviços já prestados:

- Devem ser prestados os esclarecimentos já solicitados⁵⁸ quanto à fundamentação do preço contratual, designadamente comprovando a (in) existência de sobrecompensação ao operador, tendo em conta os custos tidos com a operação e os pagamentos efetuados tanto pelo Município como pela CIM;
- Esclarecer os dados relativos a pagamentos anuais, devidamente desagregados, tal como solicitado no âmbito do controlo anual de compensações, prevista no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio;

⁵⁸ Por exemplo, a 24-06-2021, a AMT considerou junto do Município que “o protocolo celebrado com a Rodoviária da Beira Litoral configura um instrumento contratual que, ainda que celebrado previamente à entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, deveria ter sido conformado com a nova realidade. E por isso, foram efetuadas as considerações constantes do parecer desta Autoridade. Aproveitamos para questionar, desde já, tendo em conta a informação prestada, que pagamentos são efetuados a título de “compensações tarifárias” e “outros montantes”, uma vez que é referido que se trata apenas de transporte escolar (e não público) e o quadro anexo já inclui pagamentos com “passes escolares”. No entanto, é também referido que o transporte de alunos é maioritário em “carreiras de serviço público”. Face ao exposto solicitamos, desde já, informação sobre passageiros transportados/títulos vendidos quanto a estudantes e quanto ao público em geral.”

- Deve ser apresentada – em articulação com a CIM - a informação completa e relativa à avaliação estipulada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que abrange qualquer pagamento efetuado a operadores de transporte público, nos anos de 2019 e 2020, destinada à avaliação de eventual sobrecompensação;
- Deve ser garantida a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, e dos dados previstos nos relatórios públicos estabelecidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento⁵⁹ ⁶⁰, devendo o operador colaborar para tal objetivo⁶¹ ⁶²;
- Deve ser aferido se o operador cumprir todas as obrigações de informação previstas no artigo 22.º do RJSPTP⁶³ e, em caso de incumprimento, deverá ser dado conhecimento circunstanciado à AMT;
- Deve ser comprovado que o operador cumpre o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e as obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho
- Garantir que, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se procedeu às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças;
- Garantir que se cumprem os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

⁵⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf

⁶⁰ Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

⁶¹ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁶² É essencial deter dados sobre procura, gastos e rendimentos por linhas e outros indicadores de exploração, para que se possa elaborar e expressar racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, para um determinado nível de obrigações contratuais de serviço público, obrigações essas que se pretende que sejam efetivamente cumpridas, em nome do interesse público. Pelo menos desde 2015, os contratos de serviço público estão claramente sujeitos a claras obrigações de fundamentação do modelo contratual, sobretudo do racional de apuramento do preço base do procedimento concursal/contratual, tendo em conta a definição proposta de obrigações de serviço público/contratuais e tendo em conta todos os custos e proveitos existentes ou estimados associados ao serviço público.

⁶³ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes 2020- https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

128. Sem prejuízo da prestação de esclarecimentos já solicitados, a resposta do Município às considerações do parecer e às respetivas determinações, justificando as opções tomadas, incluindo a proposta de modificação do contrato em vigor e outros esclarecimentos e documentos que pretenda aduzir, deverão ser apresentadas no prazo de 30 dias úteis, sendo que a validade do procedimento está condicionada ao cumprimento das determinações efetuadas. Deve ser garantido que não se verifica uma renovação ou nova contratação dos serviços, sem que o supramencionado seja presente à AMT.
129. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.
130. Sendo o transporte público de passageiros um serviço público essencial, importa assegurar a manutenção da sua exploração, sobretudo no atual contexto Pandémico.
131. Dada a complexidade do procedimento e pressupondo que estamos na pendência da análise das peças procedimentais de um concurso público para todo o sistema de transportes naquela região, considerou-se que não seria de impor obrigações de fundamentação e reporte deste procedimento por regra aplicáveis a outros procedimentos (tais como, análise custo-benefício, comprador público, etc), uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.

IV - CONCLUSÕES

132. No que concerne ao objeto específico deste parecer, considera-se ser manter o sentido do anterior, condicionando a emissão de um parecer positivo ao cumprimento das determinações efetuadas, de forma a assegurar, de forma permanente e contínua, a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada.

133. O presente parecer, que assume um carácter complementar ao anteriormente emitido, especificando as obrigações de informação a prestar, tendo em conta a insuficiência das anteriores. Considera-se que as considerações e orientações constantes do presente parecer poderão ser relevantes para as diligências do Município no sentido de assegurar a conformidade da manutenção da contratualização do serviço público em causa.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover a competitividade, a coesão, o investimento e o Emprego.

Tal consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, 13 de julho de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho